Current Issue Review

86-18E

Registration of Lobbyists

Bruce Carson

Law and Government Division

16 September 1986
Revised 29 November 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

89-05426/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/86-18-1988-11E

ISBN 0-660-13192-7

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE REGISTRATION OF LOBBYISTS

ISSUE DEFINITION

On September 9, 1986 Prime Minister Mulroney announced that one of his initiatives in the field of public sector ethics would be the development and implementation of a scheme of registration for paid lobbyists. It may be asked why Parliament and Parliamentarians should be concerned with the imposition of a system of regulation or registration upon the lobbying industry. What ills will this cure? The main objective seems to be to provide some measure of accountability and some assurance to the public that government decisions are made on the merits of individual cases. Public disclosure of the activities of lobbyists should in some way respond to the public concern that certain paid lobbyists might receive preferential treatment.

The problems that confront a legislator when attempting to deal with this subject have to do mainly with finding appropriate definitions of "lobbying" and "lobbyist". The issue that must then be confronted is the amount of public disclosure which should be required to accomplish the principal objectives of registration. The problems which must be addressed can be set out in the form of six questions.

1. Who should be required to register?

2. What types of activities should trigger the registration process?

3. How should the scheme be administered?

4. How much of the information received from the lobbyist should be made public?

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. Will a registration scheme conflict with the Charter of Rights and Freedoms?

6. Should there be sanctions for non-compliance?

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Current Legislative Situation

There is no legislation at either the federal or provincial level which deals with lobbying in Canada. Lobbying has been present in this country since before Confederation, however, and is now looked upon as a necessary and useful part of the legislative process. Some legislation does, however, touch obliquely on the subject; for example, sections of the Criminal Code which protect against serious abuses and wherein those who offer advantages to elected or other officials and those whose accept them can be charged with criminal offences and are liable to be punished. As well, the Standing Orders of the House of Commons, Beauchesne's Parliamentary Rules and Forms, and The Senate and House of Commons Act all contain relevant instructions to federal Members of Parliament dealing with such matters as:

(a) the disentitlement to vote upon any question in which a member has a pecuniary interest;
(b) the prohibition of bribery;
(c) the preservation of the independence of Parliament through the setting of rules of eligibility for Members of Parliament.

The Standing Orders of the House of Commons also deal with Parliamentary Agents who are promoters of private bills.

B. Lobbying in Canada

While little is empirically known of the extent of lobbying in Canada, more is known about the general fashion in which it is carried out. It is often assumed that much of the American experience with lobbying can be applied to the analysis of the situation in Canada. There are similarities, to be sure, in the tactics employed by interest groups

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

in both countries. However, the parliamentary nature of Canadian government dictates that genuine decision-making power is found in the executive part of government - the cabinet and the bureaucracy. In the United States, legislators in and out of committee exert powers and have authority which is not granted to a parliamentary backbencher, except in exceptional circumstances. Further, there is less party discipline in Congress - it is not unusual for a particular Senator or Representative to take exception to the party line on a variety of issues. Congressmen and Congressional committees lack the direct departmental support and sustenance which the Cabinet receives in Canada; hence they are very receptive to the resources and information provided by well-organized lobbies.

Modern government in Canada concentrates most power in the bureaucracy and in ministers of the Crown. Parliament is not, in most circumstances, the primary focus for interest group activity. In a study conducted by Robert Presthus into the lobbying efforts of groups in Canada and the United States the lobbyists were asked who in the government structure they most consistently approached as their primary target. The responses were as follows:

Location	(Percentage of groups using location as primary targets for lobbying) U.S. Groups	Canadian Groups
Bureaucracy	21%	40%
Legislators	41	10
Legislative Committees	19	7
Cabinet	4	19
Executive Assistants	3	5
Judiciary	3	3
Others	9	6

These figures reveal the marked dominance of cabinet and bureaucracy as targets for lobbying in Canada, in comparison with the United States. In that country, interest groups are over three times more likely to target legislators and their committees.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

It has been said that there are three phases in the legislative process in Canada. In the first, "pre-Parliamentary" phase, a policy initiative is taken, either within the bureaucracy, or in response to outside events. Its feasibility is studied, and its implications are tested and evaluated. Then a briefing book is prepared for consideration by the Cabinet. There then follows the "Parliamentary phase", where the matter is debated in Cabinet committee and, if it is accepted, drafting instructions are issued. The draft bill is then reviewed and approved by the Cabinet and then committed to what has been called the "ceremonial" process - first and second reading in Parliament, consideration in Committee, and then third reading and approval by the other chamber of Parliament. The third and final phase is the "post-Parliamentary" phase, when the legislation is enforced, regulations and administrative guidelines promulgated, and whatever discretion reposed in officials in the legislation is exercised.

It is argued that in only the first and third phases of this process do lobbyists have significant chance of influencing government behaviour - that is to say in the very early stages of policy development, and with respect to the discretionary and administrative elements of enforcement. Once a matter enters the second, or Parliamentary, phase policy decisions have been made which often will be altered in only superficial ways. This accounts for the fact that lobbying in Canada is more directed to the Cabinet and the bureaucracy than to legislators. It is even argued that, at least with respect to policy formulation, the primacy of the Cabinet is largely theoretical, and that most new policy proposals are initiated by, and take shape within, the bureaucracy.

Those arguments, however, were raised prior to the adoption by the House of Commons of the most recent reforms, designed to strengthen the position of the private member. Stronger, more independent committees functioning with their own staff and budgets, should raise the profile of the private member to the point where he or she becomes increasingly the object of lobbying activity. Any system adopted to deal with lobbying will have to take this increased influence of the private member into account.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Regulation of Lobbying in Other Jurisdictions

It is useful to look at the experience of other jurisdictions when considering what possible action could be taken in Canada with regard to the registration of lobbyists. For this purpose the experience in the United States is most helpful. At the present time, lobbying is governed by the 40-year-old Federal Regulation of Lobbying Act which was enacted as part of the Legislative Reorganization Act of 1946. Lobbyists as defined under the Act, are required to register with the Clerk of the House of Representatives or the Secretary of the Senate before they begin their lobbying activity. They must report under oath, quarterly, all the money received and spent in pursuit of lobbying and are required to reveal to whom they gave money, the purpose, and the legislation they opposed or supported. They are to list certain contributions and expenditures. Indirect or "grassroots" lobbying is not caught by this statute, however, and neither are contacts with the executive branch.

Since the passage of this Act, court decisions have restricted its application. In the case of United States v. Harris, decided in 1954 by the Supreme Court, it was ruled that the law applied only to groups and individuals receiving money for the main purpose of influencing legislation through "direct contact" with Members of Congress. In addition to this, large loopholes have been found in the parts of the statute which require financial disclosure. There have been repeated attempts to amend this statute to broaden its effect and application but to date none has been successful.

While most States have laws which to a certain degree affect lobbying, it is generally accepted that California has the strictest disclosure laws. Lobbyists, lobbying firms and lobbyist employers are all obliged to file certifications, registrations and reports with the office of the Secretary of State. Information must be provided regarding the person on whose behalf the lobbying is being done and the amounts received and contributions spent in furtherance of the lobbying activity. One criticism of the California legislation is that it is so demanding and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

requires such detail that it is relatively ineffective because the information provided is too voluminous to be properly analyzed.

Recently, Australia adopted a system which involves the keeping of two registers dealing with lobbyists. These are confidential for the use of Ministers and public officials. There is a Special Register for lobbyists whose clients are foreign governments or their agencies, and a General Register for other lobbyists and their clients. Lobbyists who do not register are denied access to government Ministers and officials.

The Federal Republic of Germany has a register of lobbyists, but it applies only to those who approach the members of the lower house. This public list is kept by the Speaker and information from it is published annually in the official federal gazette. Disclosure of the lobbyist's name and interests are required, but not the disclosure of financial information.

The experience in these jurisdictions is instructive as it illustrates some of the problems that will have to be dealt with in the design of a registration scheme for those who lobby the Canadian federal government. The federal United States lobbying law is too limited in its application both because it does not apply to those who lobby the bureaucracy or congressional staff, and because it has no enforcement provisions. The California system is too comprehensive. Too much detail is required and therefore analysis of the filings is difficult. The Australian system, while it is appealing in its simplicity, is not for public use. It does little to alleviate the public fear that government decisions are influenced by those who have favoured access to the decision-makers.

D. Suggestions for a Canadian Solution

The Discussion Paper entitled Lobbying and the Registration of Paid Lobbyists, prepared by the Department of Consumer and Corporate Affairs during 1985, suggests various ways for dealing with the lobbying industry. One is by allowing self-regulation by lobbyists as is done in Great Britain. This would have to be accompanied by guidelines which would

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

instruct public office holders to deal only with accredited members of the lobbying association. Alternatively, a code of conduct could be developed which would have to be adhered to by both public officials and lobbyists. The implementation of either of these measures would not be onerous, especially for the lobbying industry. At the other extreme, perhaps legislation could be enacted which would regulate the actions of both public officials and lobbyists. As the paper suggests, "Legislation could regulate their behaviour and dictate the parmameters of how, when, where, and on behalf of whom approaches to the government could be made."

The Discussion Paper describes possible system for registration which contains a rather broad description of registerable lobbying activity. It would include almost all approaches to government at all levels except for communication with public office holders about the normal administrative machinery of government, appearances before quasi-judicial bodies and unpaid lobbying activity.

All those who are paid to lobby would be required to register and there should also be a register of foreign agents. Those who register should be required to disclose the name and business address of the paid lobbyist, the subject matter of the activity and the names of clients. The question of the disclosure of financial information should be resolved by balancing the public's right to know and the privacy of legitimate business concerns. The information disclosed could be published in the Canada Gazette and updated on a regular basis.

The solution proposed in the Discussion Paper raises a number of problems which will have to be solved if we are to move toward a system of registration of lobbyists. Those designing such a system will have to be careful that it in no way inhibits a constituent from approaching his or her Member of Parliament or a government official on a matter of personal concern. Also Section 2 of the Charter of Rights and Freedoms which guarantees "freedom of thought, belief, opinion and expression" must not be encroached upon by a system of registration. As with all new initiatives, it is vitally important that those charged with the task of designing the registration system not lose sight of the original objectives in this area.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. The Report of the Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure

The Report of the Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure tabled in the House of Commons on 27 January 1987 concluded that registration is the best solution to the problem of providing a method of disclosure of the activities of lobbyists.

The Committee did not want to fall into the trap which seems to be prevalent in the United States, whereby systems of registration have been established which are largely ineffective or simply ignored by lobbyists. In Washington, lobbying activity requires registration only when senators and members of the House of Representatives are lobbied directly. Nor are there efficient mechanisms in place in the federal act to force registration by lobbyists. In California, the amount of information required to be disclosed in the filings by lobbyists is so great that it is virtually impossible to determine who is lobbying whom, the subject matter, and the amount of money involved in the lobbying activity. Therefore, the Committee determined that the definition of lobbying activities which should be subject to registration should be as inclusive as possible.

Lobbying is defined as all attempts to influence directly or indirectly any government activity. All efforts and approaches to influence the executive, Members of Parliament, including both members of the House of Commons and the Senate and their staff and the bureaucracy would be considered as falling within this definition of lobbying. Specifically the act of lobbying government would be defined as to include:

(a) attempting to influence the making or amending of legislation and regulations;

(b) attempting to influence the making or changing of federal policies or programs;

(c) attempting to influence federal decisions on the awarding of grants, contracts, contributions or any similar benefits;

(d) attempting to influence federal appointments to boards, commissions and any other public office.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. Definition of Lobbyist

The Committee decided that not all those who attempt to influence government activity should be defined as lobbyists who have to register. The definition was restricted to "paid lobbyists". This would include those who lobby on behalf of clients, those who work for companies, non-profit or volunteer organizations and who are paid and whose job is to lobby government. These would be required to register, as would their company or organization. It was also determined that those who are paid to organize mass mailings or advertising campaigns to disseminate material designed to influence government through public opinion should be required to register. Also non-profit organizations, volunteer groups and single interest groups should be required to register when they retain a paid lobbyist to represent their views to government.

Lawyers, accountants and other professionals when they represent clients in attempts to change or influence government policy should also be required to register as lobbyists.

The Committee decided that, for the present, volunteer associations, single-interest groups and non-profit associations would not generally be required to register. This decision eliminates a large portion of the lobbying population from the requirement of registration. It was felt, however, that requiring these groups to register might have a chilling or detrimental effect on their ability to organize and communicate effectively with government.

2. Degree of Disclosure Required

The Committee reached a consensus that it would not create an excessive burden on lobbyists to disclose their names, or name of their firm if applicable; names of clients and their place of business; and the issue or matter upon which the lobbying activity is to take place.

3. Administration and Sanctions

These recommendations were designed to circumvent the problems encountered in the United States where Washington has no means of forcing registration or indeed checking on the validity and veracity of the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

information filed. In Canada, this will be done by the office of the Assistant Deputy Registrar General. The registration of the particular lobbying activity would take place within ten days of its commencement and the Assistant Deputy Registrar General would be empowered to check the filings for deficiencies. If any deficiencies or irregularities are demonstrated he should have the power to enforce compliance with the requirements of the register. This would include the power to carry out investigations and refer the matter to the police or appropriate authorities for action.

4. Implementation

The Committee recommended that the bill implementing its recommendations should be referred to it for scrutiny. Also the whole matter of the registration of lobbyists should be reviewed in two years by the Committee.

5. Bill C-82

On June 30, 1987, Bill C-82, An Act respecting the registration of lobbyists was given first reading in the House of Commons. The bill, unlike the Report of the Standing Committee on Elections, Privileges, and Procedure, proposed a two-tiered approach to the registration of lobbyists. Lobbyists in both tiers would have to register, but they would be treated differently with respect to disclosure. In the first tier would be professional lobbyists who, under contract to third parties, make approaches to public office holders, even for the purpose of arranging meetings with clients. In the second tier would be people who lobby federal officials as part of their duties on behalf of their employer. This would include a broad range of employees of trade associations, labour federations, professional associations, chambers of commerce and like organizations.

While the first group would have to disclose who their employer was, the name and address of the client, and the proposed subject matter of meetings or communications, the second group would have to disclose only their names and the name of the organization by whom they were employed.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Register of lobbyists would be kept by the Registrar General of Canada and would be open to public inspection. The Registrar would also be obliged to report annually to Parliament on the administration of the Act.

The bill contained a clause whereby the Act would be subject to review by a committee of either the House of Commons or the Senate (or in fact a joint committee if such were deemed necessary), three years after it came into force.

During the Legislative Committee stage of this bill, certain substantive amendments were introduced and these amendments found their way into the final version of the bill.

Section 4 of the bill, which deals with those exempted from its operation, was expanded to include the staff of members of municipal councils as well as the employees of municipalities. Also exempted were members of the council of an Indian band and its staff and employees, as well as diplomatic representatives of foreign governments and officers of the United Nations or other international organizations.

Section 5 of the bill, which contains a list of included activities of lobbyists, was also amended. It is now clear that attempts to influence the making or amending of any regulation within the meaning of the Statutory Instruments Act and influencing the awarding of any monetary grant or financial benefit by the government are lobbying activities.

Bill C-82 received Royal Assent on 13 September 1988, after third reading in the Senate on 8 September 1988.

PARLIAMENTARY ACTION/CHRONOLOGY

28 June 1985 - The Honourable James McGrath introduced private member's Bill C-248, An Act to Register Lobbyists.

5 December 1985 - Mr. John Rodriguez tabled Bill C-256, An Act to Register Lobbyists.

14 February 1986 - The Department of Consumer and Corporate Affairs discussion paper Lobbying and the Registration of Paid Lobbyists was tabled in the House of Commons.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

14 April 1986 - The Standing Committee of the House of Commons on Elections, Privileges, and Procedure commenced public hearings on the subject of lobbying.

27 January 1987 - The Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure tabled its report on the Registration of Paid Lobbyists.

12 February 1987 - Motion of Mr. Rodriguez, M.P., seconded by Mr. Riis, M.P. that the First Report of the Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure, presented to the House on Tuesday, 27 January 1987, be concurred with.

30 June 1987 - The Honourable Harvie Andre introduced for first reading Bill C-82, An Act respecting the registration of lobbyists.

14 March 1988 - Bill C-82 received approval on second reading.

22 March 1988 - Legislative Committee on Bill C-82 was organized and began public hearings on 12 April 1988.

27 April 1988 - Legislative Committee on Bill C-82 approved the bill as amended and reported back to the House of Commons **where it received third reading on 25 July 1988.**

13 September 1988 - Bill C-82 received Royal Assent, having passed third reading stage in the Senate on 8 September 1988.

SELECTED REFERENCES

Department of Consumer and Corporate Affairs. Lobbying and the Registration of Paid Lobbyists, A Discussion Paper. 1985.

Duchesne, Pierre and Russell Ducasse. "Must Lobbying be Regulated". Canadian Parliamentary Review, Winter 1984-85, p. 2.

Gillies, James and Jean Pigott. "Participation in the Legislative Process". Canadian Public Administration, 1982, Vol. 25, Summer, p. 254.

Bulletin d'actualité

86-18F

L'enregistrement des lobbyistes

Bruce Carson

Division du droit et du gouvernement

Le 16 septembre 1986
Révisé le 29 novembre 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/86-18-1988-11F

ISBN 0-660-92603-2

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES

DÉFINITION DU SUJET

Le 9 septembre 1986, le Premier ministre Mulroney annonçait que parmi les mesures qu'il comptait prendre en vue de l'adoption d'un code d'éthique au sein du secteur public, figuraient l'établissement et la mise en application d'un système d'enregistrement des lobbyistes payés. Mais pourquoi le Parlement et les parlementaires voudraient-ils réglementer ou régir les activités des lobbyistes? Quels problèmes cette mesure réglerait-elle? À première vue, elle aurait pour principaux objectifs de favoriser la responsabilité des décideurs gouvernementaux et d'assurer le public de leur objectivité dans tous les cas. La divulgation des activités des lobbyistes devrait, dans une certaine mesure, garantir au public que certains lobbyistes payés ne font pas l'objet d'un traitement de faveur.

Les problèmes auxquels est confronté le législateur relativement à cette question consistent surtout à définir adéquatement les termes "lobbying" et "lobbyiste" et, une fois cette difficulté surmontée, à déterminer dans quelle mesure les activités des lobbyistes doivent être divulguées afin que l'enregistrement atteigne les objectifs visés. Ces problèmes peuvent être résumés en six questions:

1. Qui doit être assujetti à l'enregistrement?
2. Quels types d'activités doivent exiger l'enregistrement?
3. Comment le système doit-il être administré?
4. Dans quelle mesure l'information reçue des lobbyistes doit-elle être rendue publique?

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. Un système d'enregistrement risque-t-il d'être incompatible avec la Charte des droits et des libertés?

6. Doit-on imposer des sanctions aux contrevenants?

CONTEXTE ET ANALYSE

A. La législation actuelle

Aucune loi, ni fédérale ni provinciale, ne régit le lobbying au Canada. Or, le pays compte des lobbyistes depuis l'époque préconfédérative, et leurs activités sont maintenant considérées comme nécessaires et utiles au sein du processus législatif. Toutefois, certains textes législatifs concernent indirectement les activités des lobbyistes. Ainsi, des dispositions du Code criminel visent à prévenir les abus graves: les personnes qui offrent des avantages à des élus ou à des fonctionnaires et celles qui les acceptent peuvent être accusées d'avoir commis un délit criminel et sont passibles d'une peine. En outre, le Règlement de la Chambre des communes, la jurisprudence parlementaire de Beauchesne et la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes renferment des directives pertinentes à l'intention des parlementaires fédéraux:

a) aucun parlementaire n'a le droit de voter sur une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire direct;

b) la corruption est prohibée;

c) l'indépendance du Parlement est préservée au moyen de règles concernant l'éligibilité des députés.

En outre, le Règlement de la Chambre des communes énonce le rôle des agents parlementaires, chargés de parrainer des projets de loi d'intérêt privé.

B. Le lobbying au Canada

Nous ne pouvons guère évaluer l'importance des activités des lobbyistes au Canada, mais nous connaissons assez bien la façon dont elles

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sont généralement exercées. On présume souvent pouvoir analyser la situation au Canada en se fondant sur l'expérience américaine. Or, il existe sans aucun doute des similarités dans les tactiques qu'emploient les groupes d'intérêt des deux pays, mais, étant donné la nature parlementaire de notre gouvernement, le véritable pouvoir décisionnel appartient à l'exécutif, soit au Cabinet et aux bureaucrates. Aux États-Unis, les législateurs exercent, autant à l'intérieur qu'à l'extérieur des comités, des pouvoirs dont les députés de l'arrière-ban ne sont investis que dans de rares cas. En outre, la discipline de parti est moins stricte au sein du Congrès, et il arrive qu'un sénateur ou qu'un membre de la Chambre des représentants désapprouve la politique de son parti sur une variété de questions. Les membres et les comités du Congrès ne disposent pas du soutien direct des ministères, sur lequel le Cabinet peut compter au Canada; c'est pourquoi ils aiment disposer des ressources et de l'information que leur procurent les groupes de lobbyistes bien organisés.

De nos jours, au Canada, la majorité des pouvoirs appartiennent aux bureaucrates et aux ministres de la Couronne. Le Parlement n'est pas, dans la plupart des circonstances, la cible principale des groupes d'intérêt. Robert Presthus, dans le cadre d'une étude sur les activités de lobbying de divers groupes au Canada et aux États-Unis, a demandé à ces groupes quelle était généralement leur cible principale. Voici les résultats qu'il a obtenus:

	(Pourcentage des groupes pour lesquels l'instance est la cible principale)	
Instance	Groupes américains	Groupes canadiens
Bureaucrates	21 %	40 %
Législateurs	41	10
Comités législatifs	19	7
Membres du Cabinet	4	19
Adjoints administratifs	3	5
Autorités judiciaires	3	3
Autres	9	6

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ces chiffres démontrent qu'au Canada, les lobbyistes font davantage pression auprès du Cabinet et de la bureaucratie qu'aux États-Unis, où les groupes d'intérêt sont au moins trois fois plus susceptibles d'exercer leurs activités auprès des législateurs et de leurs comités.

D'après certains, le processus législatif au Canada comporte trois phases. Au cours de la première, dite phase "préparlementaire", un projet de politique est lancé, soit au sein de la bureaucratie, soit en réponse à des événements extérieurs; une fois sa faisabilité étudiée et son incidence évaluée, un document d'information est préparé à l'intention du Cabinet. Vient ensuite la phase "parlementaire", au cours de laquelle le projet est examiné par un comité du Cabinet qui, s'il le retient, ordonne la rédaction d'un projet de loi. Celui-ci est ensuite étudié et approuvé par le Cabinet, puis il franchit ce qu'on peut appeler le processus "de cérémonie": les première et deuxième lectures à la Chambre des communes, l'étude en comité et la troisième lecture, suivie de l'aval du Sénat. Au cours de la troisième et dernière phase, dite "postparlementaire", la mesure législative est mise en vigueur, des directrices administratives et des règlements sont promulgués et les fonctionnaires exercent les pouvoirs discrétionnaires que la loi leur confère.

On soutient que les lobbyistes ne sont susceptibles d'infléchir la politique du gouvernement qu'au cours des première et troisième phases, soit à l'étape de l'élaboration des politiques et dans les volets discrétionnaires et administratifs de l'application de la loi. Lorsque le dossier a atteint l'étape intermédiaire, soit la phase parlementaire, les décisions de principe ont déjà été prises et ne peuvent souvent être modifiées que de façon superficielle. C'est pourquoi, au Canada, les lobbyistes font davantage pression auprès du Cabinet et de la bureaucratie qu'auprès des législateurs. On prétend même, du moins en ce qui a trait à l'établissement des politiques, que la suprématie du Cabinet est en grande mesure théorique et que la plupart des nouvelles politiques sont conçues et modelées par la bureaucratie.

Ces arguments ont toutefois été soulevés avant que la Chambres des communes ait adopté ses plus récentes réformes, conçues pour

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

revaloriser le rôle du simple député. La constitution de comités plus puissants et indépendants, comptant sur leur propre personnel et administrant leur propre budget, devrait accroître le rôle des simples députés au point où ils pourraient de plus en plus faire l'objet de pressions des lobbyistes. Tout système visant à régir le lobbying devra donc tenir compte de l'influence accrue des simples députés.

C. Réglementation du lobbying dans d'autres pays

Il est intéressant de voir ce qui s'est fait dans d'autres pays avant de considérer quelles mesures pourraient être prises au Canada en ce qui a trait à l'enregistrement des lobbyistes. À cette fin, l'expérience des États-Unis est des plus précieuses. À l'heure actuelle, le lobbying y est régi par la Federal Regulation of Lobbying Act, adoptée il y a quarante ans dans le cadre de la Legislative Reorganization Act of 1946. Les lobbyistes répondant à la définition figurant dans la loi sont tenus de s'enregistrer auprès du greffier de la Chambre des représentants ou du secrétaire du Sénat avant d'entreprendre leurs activités de lobbying. Chaque trimestre, ils doivent déclarer sous serment tous les montants reçus et dépensés à des fins de lobbying et révéler l'identité des personnes auxquelles ils ont donné de l'argent, l'objectif de leurs activités et le projet de loi qu'ils sont chargés d'appuyer ou d'attaquer; ils doivent en outre dresser la liste de certaines contributions et dépenses. Toutefois, le lobbying indirect ou "individuel" n'est pas visé par cette loi, pas plus que les contacts entretenus avec les détenteurs du pouvoir exécutif.

Depuis l'adoption de cette loi, certaines décisions des tribunaux ont eu pour effet de restreindre sa portée. Dans l'affaire United States c. Harris, en 1954, la Cour suprême a statué que la loi ne s'appliquait qu'aux groupes et aux particuliers qui reçoivent de l'argent dans le but principal d'influencer l'orientation des lois grâce à des "contacts directs" avec des membres du Congrès. Par ailleurs, on a constaté l'existence d'importantes lacunes dans les parties de la loi exigeant la communication de renseignements financiers. Plusieurs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tentatives ont été faites pour modifier cette loi afin d'en élargir la portée, mais jusqu'ici aucune n'a porté fruit.

La plupart des États ont adopté des lois qui, dans une certaine mesure, limitent le lobbying, mais on reconnaît généralement que ce sont les lois californiennes qui sont les plus rigoureuses en matière de communication de renseignements. Les lobbyistes, les entreprises de lobbying et les employeurs de lobbyistes sont tous obligés de s'adresser au Bureau du secrétaire d'État pour obtenir leur agrément, pour s'enregistrer et pour présenter leurs rapports. Ils doivent fournir des renseignements sur les personnes au nom desquelles ils font du lobbying et déclarer les montants reçus et les sommes dépensées dans le cadre de leurs activités. L'une des critiques formulées à l'endroit de la loi californienne tient au fait qu'elle est tellement exigeante et s'attache à tellement de détails qu'elle perd beaucoup de son efficacité, parce que les renseignements fournis sont trop abondants pour pouvoir être dûment analysés.

L'Australie a récemment adopté un système qui comporte la tenue de deux registres de lobbyistes, dont le contenu confidentiel est réservé à l'usage des ministres et des fonctionnaires. Il s'agit d'un registre spécial des lobbyistes qui travaillent pour le compte de gouvernements ou d'organismes étrangers, et d'un registre général des autres lobbyistes et de leurs clients. Les lobbyistes qui ne s'enregistrent pas ne peuvent avoir de contacts avec les ministres et les fonctionnaires.

La République fédérale d'Allemagne tient un registre de lobbyistes, où ne sont inscrits que ceux qui font des démarches auprès des membres de la Chambre basse. Cette liste publique est tenue par le président de la Chambre, et son contenu est publié annuellement dans la gazette officielle fédérale. La communication du nom des lobbyistes et de leurs intérêts est obligatoire, mais non celle de renseignements financiers.

L'expérience de ces pays est instructive parce qu'elle illustre certains des problèmes dont il faudra tenir compte dans la conception d'un système d'enregistrement de ceux qui font du lobbying auprès du gouvernement fédéral. La loi fédérale américaine sur le lobbying

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a une portée trop limitée, parce qu'elle ne s'applique pas à ceux qui font du lobbying auprès des fonctionnaires et du personnel du Congrès et parce qu'elle ne comporte aucune disposition d'application. Le système californien est trop complexe; il exige trop de détails et rend l'analyse des dossiers difficile. Le système australien, même s'il est attrayant par sa simplicité, n'est pas public et n'est pas vraiment propre à dissiper les craintes de la population quant à l'influence possible de ceux qui ont un accès privilégié aux hautes sphères du pouvoir sur les décisions du gouvernement.

D. Propositions de solution pour le Canada

Le document de discussion intitulé Le lobbying et l'enregistrement des lobbyistes payés, préparé par le ministère de la Consommation et des Corporations en 1985, propose différentes façons d'aborder l'industrie du lobbying. L'une d'elles consiste à permettre aux lobbyistes de s'autoréglementer, comme on le fait déjà en Grande-Bretagne; dans ce cas, il faudrait établir des lignes directrices prescrivant aux titulaires de charges publiques de n'avoir de contacts qu'avec les membres agréés d'une association de lobbying. Par ailleurs, on pourrait établir un code d'éthique à l'intention des lobbyistes et des titulaires de charges publiques. La mise en oeuvre de l'une ou l'autre de ces mesures ne serait pas exigeante, particulièrement pour l'industrie du lobbying. À l'autre extrême, on pourrait adopter une loi pour régir les agissements des fonctionnaires et des lobbyistes. Comme le signale le document de discussion: "Une loi régirait leurs comportements et prescrirait comment, quand, où et au nom de qui pourraient se faire des démarches auprès du gouvernement."

Le document de discussion donne un exemple de système d'enregistrement qui comporte une définition assez vaste des activités de lobbying devant être déclarées. Ces activités comprendraient presque toutes les démarches entreprises auprès du gouvernement, à tous les niveaux, à l'exception des contacts avec les titulaires de charges publiques relativement aux activités courantes de l'administration

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernementale, des comparutions devant des organismes quasi judiciaires et des activités de lobbying non rémunérées.

Tous ceux qui sont payés pour faire du lobbying seraient tenus de s'enregistrer, et il devrait aussi y avoir un registre des agents étrangers. Les lobbyistes inscrits devraient être tenus de déclarer leur nom et leur adresse d'affaires, l'objet de leurs activités de lobbying et le nom de leurs clients. La question de la communication de renseignements financiers devrait être résolue en tenant compte à la fois du droit du public d'être informé et du caractère légitimement confidentiel des intérêts d'affaires. Les renseignements communiqués pourraient être publiés dans la Gazette du Canada et mis à jour à intervalles réguliers.

La solution proposée dans le document de discussion soulève un certain nombre de problèmes qui devront être résolus si l'on envisage d'adopter un système d'enregistrement des lobbyistes. Les concepteurs de ce système devront prendre soin qu'il ne retienne d'aucune façon un électeur de faire des démarches auprès de son député ou d'un fonctionnaire au sujet d'une question d'intérêt personnel. En outre, ce système d'enregistrement ne devra pas faire entorse à l'article 2 de la Charte des droits et libertés, qui garantit la "liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression". Comme c'est le cas pour toute nouvelle initiative, il est extrêmement important que ceux qui ont pour mission de concevoir ce système d'enregistrement ne perdent pas de vue les objectifs initiaux visés en la matière.

E. Le rapport du Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure

Le rapport du Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure, déposé à la Chambre des communes le 27 janvier 1987, conclut que l'enregistrement est la meilleure solution au problème de la divulgation des activités des lobbyistes.

Le comité voulait éviter les problèmes qui semblent répandus aux États-Unis, où les systèmes d'enregistrement mis en place sont le plus souvent inefficaces, quand les lobbyistes ne choisissent pas tout

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

simplement de n'en tenir aucun compte. À Washington, seuls les lobbyistes qui font des démarches directement auprès de sénateurs ou de membres de la Chambre des représentants doivent s'enregistrer, et la loi fédérale ne contient aucun mécanisme efficace en vue de les forcer à le faire. En Californie, les lobbyistes qui s'enregistrent doivent fournir tant d'informations qu'il est presque impossible de déterminer qui fait du lobbying auprès de qui, à quel sujet et contre quelle rémunération. C'est pourquoi le comité a déterminé qu'il fallait que la définition des activités donnant lieu à l'enregistrement soit aussi exhaustive que possible.

Le lobbying est défini comme étant toute tentative en vue d'influencer directement ou indirectement l'activité gouvernementale. Toutes les démarches visant à influencer l'exécutif, les députés et sénateurs et leur personnel ainsi que les fonctionnaires doivent être considérées comme du lobbying. Plus précisément, le lobbying auprès du gouvernement serait défini comme comprenant:

a) toute tentative en vue d'influer sur l'adoption ou la modification de lois ou de règlements;

b) toute tentative en vue d'influer sur l'adoption ou la modification de politiques ou de programmes fédéraux;

c) toute tentative en vue d'influer sur les décisions fédérales touchant l'octroi de subventions, de contrats, de contributions ou d'autres avantages analogues;

d) toute tentative en vue d'influer sur les nominations fédérales à des offices, à des commissions ou à toute autre charge publique.

1. Définition du lobbyiste

Le comité a conclu qu'il ne fallait pas considérer toutes les personnes qui cherchent à influencer l'activité gouvernementale comme des lobbyistes tenus de s'enregistrer, mais seulement les "lobbyistes payés". Ceux-ci comprendraient les personnes qui font du lobbying au nom de clients ou qui travaillent pour une société ou pour une organisation

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

à but non lucratif ou bénévole, lorsqu'elles sont rémunérées et que leur travail consiste à faire du lobbying auprès du gouvernement. Ces personnes seraient tenues de s'enregistrer, de même que la société ou l'organisation pour laquelle elles travaillent. Le comité a également pensé qu'il importait d'assujettir à l'enregistrement les personnes payées pour organiser des envois collectifs ou des campagnes de publicité afin de diffuser des documents dans le but d'influencer le gouvernement en agissant sur l'opinion publique. De même, les organismes à but non lucratif, les groupes bénévoles et les groupes à intérêt unique seraient tenus de s'enregistrer lorsqu'ils retiennent les services d'un lobbyiste payé pour faire valoir leur point de vue auprès du gouvernement.

Les avocats, les comptables et les autres professionnels seraient également tenus de s'enregistrer comme lobbyistes lorsqu'ils représentent des clients dans des démarches en vue de faire modifier ou d'influencer la politique gouvernementale.

Pour le moment, les associations bénévoles, les groupes à intérêt unique et les organismes à but non lucratif ne seraient généralement pas tenus de s'enregistrer. Cette décision fait échapper une bonne partie des lobbyistes à l'enregistrement obligatoire, mais le comité a craint qu'en forçant ces groupes à s'enregistrer, on les empêche dans une certaine mesure de s'organiser et de faire des démarches efficaces auprès du gouvernement.

2. Nature des renseignements à divulguer

Le comité a conclu qu'il ne serait pas excessif d'exiger des lobbyistes qu'ils divulguent leur nom et celui de leur entreprise, le cas échéant, les noms de leurs clients et les adresses de leurs entreprises, ainsi que les questions sur lesquelles portent leurs activités de lobbying.

3. Administration et sanctions

Les recommandations à cet égard ont été conçues pour éviter les problèmes que pose la loi fédérale américaine, qui ne prévoit rien pour forcer les lobbyistes à s'enregistrer et encore moins pour vérifier la véracité des renseignements déclarés. Au Canada, c'est le bureau du Sous-registraire général adjoint qui sera chargé de ces tâches. Toute

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

activité de lobbying devrait être déclarée dans les dix jours suivant son commencement, et le Sous-registraire général adjoint serait habilité à vérifier les renseignements fournis. S'il découvrait des irrégularités ou des lacunes, il devrait avoir le pouvoir de contraindre les lobbyistes à se conformer aux exigences de l'enregistrement, notamment le pouvoir d'effectuer des enquêtes et de renvoyer la question à la police ou aux autorités compétentes.

4. Application

Le comité a recommandé que le projet de loi mettant en oeuvre ses recommandations lui soit soumis et que la question de l'enregistrement des lobbyistes lui soit renvoyée dans deux ans.

5. Projet de loi C-82

Le 30 juin 1987, le projet de loi C-82, Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, a été déposé en première lecture à la Chambre des communes. Contrairement au rapport du Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure, le projet de loi proposait l'établissement de deux catégories de lobbyistes pour ce qui est de l'enregistrement. Les lobbyistes des deux catégories devraient s'inscrire mais n'auraient pas les mêmes renseignements à fournir. La première catégorie regrouperait les lobbyistes professionnels qui, en vertu de contrats avec des tiers, font des démarches auprès de fonctionnaires publics, ne serait-ce que pour organiser des entrevues avec leurs clients. La deuxième catégorie regrouperait tous ceux qui s'adressent à des fonctionnaires fédéraux dans le cadre de leurs fonctions pour le compte de leur employeur. On retrouverait dans cette catégorie les employés de corps de métier, de fédérations ouvrières, d'associations professionnelles, de chambres de commerce et d'organismes semblables.

Les membres du premier groupe devraient indiquer le nom de leur employeur, le nom et l'adresse de leurs clients et l'objet des entrevues ou des communications envisagées, tandis que ceux du deuxième groupe ne devraient fournir que leur nom et celui de l'organisme pour lequel ils travaillent.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C'est le Registraire général du Canada qui serait chargé de tenir le registre des lobbyistes, qui pourrait être consulté par le public. Le Registraire devrait déposer devant le Parlement, tous les ans, un rapport sur l'application de la loi.

Le projet de loi renfermait une disposition prévoyant l'examen de la loi par un comité de la Chambre des communes ou du Sénat (ou par un comité mixte, si on le jugeait nécessaire), trois ans après son entrée en vigueur.

À l'étape de l'étude en comité législatif, certains amendements de fond ont été proposés qui figurent maintenant dans la version finale du projet de loi.

L'article 4, qui énumère les personnes soustraites à l'application de la loi, a été élargi de manière à y inclure les membres des conseils municipaux ainsi que les employés des municipalités. Il en est de même pour les membres du conseil d'une bande indienne, le personnel et les employés du conseil, les représentants diplomatiques de gouvernements étrangers et les fonctionnaires des Nations Unies ou d'autres organismes internationaux.

On a également modifié l'article 5, dans lequel sont énumérées les activités visées. Il y est maintenant précisé que constitue une activité de lobbyiste toute tentative visant à influencer la prise ou la modification de tout règlement au sens de la Loi sur les textes réglementaires ou l'octroi de subventions ou d'autres avantages financiers par le gouvernement.

Le projet de loi C-82 a reçu la sanction royale le 13 septembre 1988, après avoir franchi l'étape de la troisième lecture au Sénat le 8 septembre.

MESURES PARLEMENTAIRES/CHRONOLOGIE

28 juin 1985 - L'honorable James McGrath présente le projet de loi d'initiative parlementaire C-248, Loi prévoyant l'enregistrement des démarcheurs parlementaires.

5 décembre 1985 - M. John Rodriguez dépose le projet de loi C-256, Loi prévoyant l'enregistrement des démarcheurs parlementaires.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

14 février 1986 - Le ministère de la Consommation et des Corporations publie le document de discussion intitulé Le lobbying et l'enregistrement des lobbyistes payés.

14 avril 1986 - Le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure de la Chambre des communes entreprend des audiences publiques sur le lobbying.

27 janvier 1987 - Le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure dépose son rapport sur l'enregistrement des lobbyistes payés.

12 février 1987 - Motion de M. Rodriguez, député, appuyée par M. Riis, député, demandant que le premier rapport du Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure, présenté à la Chambre le mardi 27 janvier 1987, soit agréé.

30 juin 1987 - L'honorable Harvie Andre dépose en première lecture le projet de loi C-82, Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

14 mars 1988 - Adoption en deuxième lecture du projet de loi C-82.

22 mars 1988 - Formation du comité législatif sur le projet de loi C-82, qui entreprend ses audiences publiques le 12 avril 1988.

27 avril 1988 - Le comité législatif approuve le projet de loi C-82, après y avoir apporté des amendements, et en fait rapport à la Chambre des communes. La troisième lecture a lieu le 25 juillet 1988.

13 septembre 1988 - Le projet de loi C-82 reçoit la sanction royale, après avoir franchi l'étape de la troisième lecture au Sénat le 8 septembre 1988.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Ministère de la Consommation et des Corporations. Le lobbying et l'enregistrement des lobbyistes payés, document de discussion. 1985.

Duchesne, Pierre et Russell Ducasse. "Faut-il réglementer le lobbying". Revue parlementaire canadienne, hiver 1984-1985, p. 2-8.

Gillies, James et Jean Pigott. "Participation in the Legislative Process". Canadian Public Administration, vol. 25, n° 2, été 1982, p. 254-264.